VIII kadencja

SEJM RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

KANCELARIA SEJMU
Biuro Komisji Sejmowych

PEŁNY ZAPIS PRZEBIEGU POSIEDZENIA

■ **Komisji Ustawodawczej**
(nr 102)
z dnia 16 lipca 2019 r.

Pełny zapis przebiegu posiedzenia

Komisji Ustawodawczej (nr 102)

16 lipca 2019 r.

Komisja Ustawodawcza, obradująca pod przewodnictwem posła **Marka Asta (PiS),** przewodniczącego Komisji, zrealizowała następujący porządek dzienny:

– zaopiniowanie dla Marszałka Sejmu – w trybie art. 121 ust. 2 regulaminu Sejmu – zawisłych przed Trybunałem Konstytucyjnym spraw o sygn. akt: SK 17/19, P 2/19, SK 12/19, K 11/18, P 6/19, SK 30/18.

W posiedzeniu udział wzięli pracownicy Kancelarii Sejmu: **Przemysław Sobolewski** – wicedyrektor Biura Analiz Sejmowych**, Marzena Laskowska, Karol Dobrzeniecki** – eksperci BAS oraz **Marcin Wójcik, Magdalena Żychlińska** – z sekretariatu Komisji w Biurze Analiz Sejmowych.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Otwieram posiedzenie Komisji Ustawodawczej. Witam wszystkich przybyłych na dzisiejsze posiedzenie. Witam panie poseł i panów posłów. Witam dyrektora Biura Analiz Sejmowych, pana Przemysława Sobolewskiego, wraz ze współpracownikami.

Dziś mamy tylko sprawy trybunalskie. Jeżeli nie usłyszę głosu sprzeciwu, uznam, że porządek został przyjęty. Sprzeciwu nie słyszę. Porządek dzienny został przyjęty.

W związku z tym, że nie zgłoszono uwag do protokołów od 1 do 100 z posiedzeń Komisji, proponuję ich przyjęcie. Sprzeciwu nie słyszę. Stwierdzam, że protokoły od 1 do 100 zostały przez Wysoką Komisję przyjęte.

Przystępujemy do realizacji dzisiejszego porządku. Pierwsza sprawa SK 17/19. Pan poseł Szarama.

Poseł Wojciech Szarama (PiS):

Proszę o zabranie głosu eksperta z Biura Analiz Sejmowych.

Ekspert z Biura Analiz Sejmowych Marzena Laskowska:

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, sprawa o sygnaturze akt SK 17/19 została wszczęta skargą konstytucyjną. Skarżąca kwestionuje, ujęte związkowo, dwa przepisy Kodeksu postępowania cywilnego. Jest to art. 357 § 2 zdanie drugie, w związku z art. 13 § 2 – Kodeksu postępowania cywilnego. Przepisy te wykluczają sporządzanie uzasadnienia postanowienia w przypadku, gdy od tego postanowienia nie przysługuje środek zaskarżenia.

Stan faktyczny, na mocy którego została sporządzona i wniesiona skarga konstytucyjna, kształtuje się następująco. Skarżąca wystąpiła o nadanie klauzuli wykonalności wyrokowi, jaki zapadł w jej sprawie, a także wystąpiła z wnioskiem o zasądzenie kosztów postępowania klauzulowego. Sąd wydał postanowienie, w którym odmówił zasądzenia kosztów postępowania klauzulowego. Następnie skarżąca złożyła wniosek o dostarczenie odpisu tego postanowienia wraz z uzasadnieniem. Po raz kolejny otrzymała postanowienie, które nie było opatrzone uzasadnieniem oraz odmawiało sporządzenia i doręczenia uzasadnienia. Również w stosunku do tego postanowienia skarżąca złożyła wniosek o doręczenie jej odpisu z uzasadnieniem. Także ono zostało sfinalizowane nieuzasadnionym postanowieniem sądu. Zarzuty, jakie zostały sformułowane w skardze konstytucyjnej, wiążą się z naruszeniem prawa do sądu, a ściśle – poznania uzasadnienia sądowego, czyli prawa do poznania motywów wymiaru sprawiedliwości.

Projekt sporządzony przez Biuro Analiz Sejmowych zawiera propozycję sformułowania wniosku do Trybunału Konstytucyjnego o umorzenie postępowania w sprawie skargi konstytucyjnej ze względów formalnych.

Problem, który powinien być wstępnie rozstrzygnięty, jeszcze przed kwestionowaniem przepisu przewidującego brak sporządzania uzasadnienia postanowienia, od którego nie służy środek zaskarżenia, to kwestia – czy rzeczywiście postanowienie o odmowie przyznania kosztów postępowania klauzulowego jest niezaskarżalne. Przepisy, które stanowią przedmiot kontroli, nie odnoszą się do tego przypadku wprost, zawierają pewne kategorie ogólne. Nie ma też orzecznictwa sądowego, które wskazywałoby na istnienie utrwalonej praktyki sądowej, przesądzającej znaczenie normatywne przepisu. W odwołaniu do poglądów doktryny wskazujemy na możliwość, która istnieje od niedawna i wynika z nowelizacji Kodeksu postępowania cywilnego, która została wykonana na skutek wyroku TK. Nowelizacji, która wprowadziła możliwość, tzw. poziomego odwołania od postanowień wydawanych przez sądy drugiej instancji w sprawach dotyczących kosztów postępowania.

W związku z tym wskazujemy, że skarżąca nie wyczerpała toku instancji w swej sprawie. Gdyby takie zażalenie wniosła, to może nie tylko spełnione zostałoby jej żądanie poznania motywów rozstrzygnięcia sądowego, ale być może doszłoby także do zasądzenia kosztów postępowania klauzulowego w jej sprawie.

Jeżeli są jakieś wątpliwości w tej sprawie, to chętnie udzielę odpowiedzi na pytania. Dziękuję.

Poseł Wojciech Szarama (PiS):

Podzielam tę opinie i te wyjaśnienia, które przedstawiło BAS. Proszę o poparcie tego stanowiska.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Dziękuję bardzo. Otwieram dyskusję. Czy ktoś chce zabrać głos? Nie słyszę. Przystępujemy do głosowania. Kto z państwa jest za przyjęciem zaproponowanego stanowiska? (12) Kto jest przeciw? (0) Kto się wstrzymał? (0)

Stanowisko zostało przyjęte.

Otwierając posiedzenie Komisji popełniłem małe *faux pas*, dlatego że dziś po raz pierwszy uczestniczy w posiedzeniu pani poseł Halina Szydełko, którą serdecznie witamy jako członka naszej Komisji. Życzę miłej współpracy z całą Komisją.

Kolejna sprawa o sygn. P 2/19. Pan posła Mularczyka nie ma. Proszę o zabranie głosu przedstawicielkę BAS.

Ekspert z BAS Marzena Laskowska:

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, sprawa o sygnaturze P 2/19 została wszczęta pytaniem prawnym, które złożył Sąd Najwyższy, rozpatrując skargę partii politycznej na uchwałę Państwowej Komisji Wyborczej w sprawie odrzucenia sprawozdania o źródłach pozyskania przez nią środków finansowych, w tym o kredytach bankowych i warunkach ich uzyskania oraz o wydatkach poniesionych ze środków Funduszu Wyborczego w 2017 r.

Uprzedzając rozważania, które zaraz nastąpią, wskażę, że propozycja zawarta w projekcie BAS obejmuje, także w tym przypadku, wniosek o umorzenie postępowania ze względów formalnych.

Przedmiotem kontroli SN uczynił zespół przepisów ustawy o partiach politycznych. Jako przepis podstawowy wskazał art. 38a ust. 2 pkt 4 tej ustawy, który wskazuje na to, że odrzucenie sprawozdania następuje w przypadku przyjmowania środków finansowych ze źródeł niedozwolonych. Jako przepisy związkowe wskazany został art. 25 ust. 1 tej ustawy, art. 38d oraz art. 38a ust. 1 pkt 3.

Zarzut SN dotyczy nieproporcjonalności karania, jak ma wynikać z zakwestionowanego przepisu ustawy o partiach politycznych, normującego odpowiedzialność o charakterze obiektywnym partii politycznych za naruszenie reguł finansowania ich działalności. To jest problem, który być może państwo pamiętacie, dlatego że podobna sprawa była rozpatrywana przez Komisję i przed rokiem przyjmowane było stanowisko w tej sprawie.

Problem, który jawi się na tle tych przepisów, związany jest z tym, że ustawa o partiach politycznych nie zawiera możliwości miarkowania sankcji, jaka jest związana z uchybieniem regułom finansowania partii politycznych. Innymi słowy, niezależnie

od tego, jaka jest kwota środków finansowych uzyskanych w sposób naruszający ustawę, jaka jest częstotliwość tych naruszeń, jaki jest stosunek podmiotu, który jest odpowiedzialny za to naruszenie, sankcja jest taka sama. Czy było to zawinione, czy wynikało z okoliczności obiektywnych. Te wszystkie czynniki nie pozwalają na miarkowanie odpowiedzialności, która została przewidziana w ustawie o partiach politycznych. Ta odpowiedzialność uregulowana została w art. 38d. Przepis ten stanowi: „W przypadku odrzucenia przez Państwową Komisję Wyborczą sprawozdania partia polityczna traci prawo do otrzymania subwencji w następnych 3 latach, w których uprawniona jest do jej otrzymywania".

Podstawy, dla których została sformułowana propozycja umorzenia niniejszego postępowania wiążą się z charakterem pytania prawnego, czyli tego pisma, które zainicjowało postępowanie przed TK. Pytanie prawne musi spełnić określone przesłanki. Przede wszystkim dotyczyć może wąsko tylko tych przepisów, których uznanie za niekonstytucyjne, których derogacja wyrokiem TK, mogłaby mieć wpływ na wynik postępowania. Sąd nie może pytać o przepisy dowolne, które przy okazji rozpatrywania sprawy uznaje za wątpliwe konstytucyjnie. Co więcej, przesłanką pytania prawnego, ale też innych pism, które mogą zainicjować postępowanie przez TK, jest przedstawienie precyzyjnego, szczegółowego uzasadnienia, które będzie zawierało argumenty dowodzące niekonstytucyjności kwestionowanych przepisów.

Tymczasem trzeba powiedzieć, że na tle skargi, która leży u podstaw skargi P 2/19, zastosowanie tu znajdzie jedynie przepis przeze mnie wspomniany i określony jako główny, czyli art. 38a ust. 2 pkt 4, mówiący o tym, że PKW musi odrzucić sprawozdanie partii politycznej, jeśli doszło do uchybień finansowych. Natomiast nie znajduje tu zastosowania przepis, który mówi o sankcji, czyli o utracie prawa do subwencji.

W przypadku tej partii i tej konkretnej sprawy, rozpatrywanej przez SN, utrata prawa do subwencji nastąpiła wcześniej w wyniku wydanej w 2016 roku uchwały PKW, w związku z tym partia polityczna nie mogła ponownie utracić prawa, którego nie posiadała już w chwili podejmowania uchwały przez PKW.

Z tego względu SN, podnosząc zarzut nieproporcjonalności tej regulacji, która przewiduje odrzucenie sprawozdania partii politycznej w przypadku naruszenia przepisów o finansowaniu partii politycznych, zobowiązany był przedstawić, jakie dobra, jakie wartości ulegają temu nieproporcjonalnemu naruszeniu w przypadku rozpatrywanej sprawy. Tej motywacji zabrakło.

Sam fakt odrzucenia sprawozdania nie rodzi, sam z siebie, żadnej dolegliwości dla partii politycznej i trudno jest tutaj ważyć i przeciwstawiać pewien aspekt wartości takiej, jaką jest równość partii politycznych, dbałość o jawność ich finansowanie w demokratycznym państwie prawnym.

W związku z tym, ze względów formalnych wnioskujemy o umorzenie postępowania. Jednocześnie wskazując, że do problemu niekonstytucyjności ustawy o partiach politycznych odniósł się Sejm i zajął stanowisko wskazujące na niekonstytucyjność tamtego rozstrzygnięcia w sprawie o sygn. P 8/17.

Jeśli są jakiekolwiek pytania, to chętnie udzielę dodatkowych wyjaśnień. Dziękuję.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Dziękuję bardzo. Otwieram dyskusję. Czy ktoś chce zabrać głos? Nie słyszę. Przystępujemy do głosowania. Kto z państwa jest za przyjęciem zaproponowanego stanowiska? (10) Kto jest przeciw? (0) Kto się wstrzymał? (1)

Stanowisko zostało przyjęte.

Kolejna sprawa o sygn. SK 12/19. Proszę BAS o przedstawienie projektu stanowiska.

Ekspert z BAS Karol Dobrzeniecki:

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, postępowanie w TK zostało wszczęte na skutek wniesienia skargi konstytucyjnej. Sprawa dotyczy sytuacji, w której pełnomocnik skarżącej wniósł apelację. Razem z tą apelacją złożył wniosek o zwolnienie skarżącej od kosztów sądowych. Postanowieniem referendarza sądowego skarżąca została zwolniona z części tych kosztów. Referendarz oddalił wniosek w pozostałym zakresie. Skar-

żąca wniosła skargę na to postanowienie, a sąd okręgowy utrzymał w mocy postanowienie referendarza sądowego o częściowym zwolnieniu od kosztów sądowych.

Wniesione przez skarżącą zażalenie na postanowienie sądu zostało odrzucone postanowieniem Sądu Okręgowego w Poznaniu jako niedopuszczalne. Skarżąca uiściła kwotę tytułem opłaty sądowej od wniesionej apelacji, natomiast postanowieniem Sąd Okręgowy w Poznaniu odrzucił apelację powódki, uznając, że została ona opłacona po terminie. Zdaniem sądu okręgowego, dla określenia początku terminu do wniesienia opłaty od apelacji miarodajna była data doręczenia pełnomocnikowi skarżącej postanowienia utrzymującego w mocy orzeczenie referendarza sądowego o częściowym zwolnieniu skarżącej od opłaty od apelacji.

Skarżąca domagała się uchylenia w kolejnej instancji postanowienia o odrzuceniu apelacji, wskazując, iż art. 112 ust. 3 ustawy o kosztach sądowych, umożliwiający sądowi odrzucenie środka zaskarżenia wobec nieuiszczenia opłaty sądowej w terminie tygodnia od daty prawomocnego rozstrzygnięcia w przedmiocie wniosku o zwolnionego od kosztów sądowych dotyczy jedynie przypadku, gdy wniosek o zwolnienie od kosztów sądowych został złożony przed upływem terminu do opłacenia pisma, który rozpoczyna się w dniu doręczenia wezwania do uiszczenia opłaty sądowej. Wedle skarżącej, skoro sąd – wobec jednoczesnego złożenia w apelacji wniosku o zwolnienie od kosztów sądowych – nie wezwał skarżącej do uiszczenia opłaty, tym samym nie rozpoczął biegu termin do opłacenia środka zaskarżenia. Sąd winien więc wezwać skarżącą do opłacenia apelacji po prawomocnym rozstrzygnięciu wniosku w przedmiocie zwolnienia skarżącej od kosztów sądowych.

Sąd apelacyjny nie uwzględnił zażalenia wniesionego przez skarżącą. Zdaniem sądu, w takim przypadku termin do uiszczenia opłaty biegnie od daty doręczenia pełnomocnikowi odpisu prawomocnego postanowienia o częściowym zwolnieniu strony od opłaty od apelacji. Jej nieuiszczenie lub uiszczenie z uchybieniem terminowi ustawowemu skutkuje odrzuceniem tego środka zaskarżenia. Nie ma znaczenia, czy wniosek o zwolnienie od kosztów jest wnoszony wraz z pismem procesowym, jak to miało miejsce w tym przypadku, czy też dopiero na wezwanie do uiszczenia stosownej opłaty.

Skarżąca uważa, że takie potraktowanie przez sądy, taka treść prawa w odniesieniu do tej sprawy, narusza art. 112 ust. 3 ustawy o kosztach, przysługujące jej prawo do sądu w aspekcie rzetelnej i sprawiedliwej procedury oraz zasady równości stron w postępowaniu sądowym, a także prawo do zaskarżania orzeczenia wydanego w pierwszej instancji oraz prawo do rozpoznania, wniesionego przez skarżącą środka zaskarżenia w postępowaniu sądowym przez sąd drugiej instancji.

Przechodząc do *clou* rozstrzygnięcia, trzeba wskazać, że sprawy, w których podwyższone rygory procesowe były związane z reprezentowaniem strony przez profesjonalnego pełnomocnika, były już przedmiotem orzeczeń TK. Trybunał w tych wyrokach wskazywał, że nie można mówić o nadmiernym rygoryzmie, jeżeli strona postępowania zastępowana jest w postępowaniu przed sądem powszechnym przez adwokata, radcę lub rzecznika patentowego. Z samej bowiem istoty zastępstwa procesowego wypełnianego przez profesjonalny podmiot wynika uprawnione założenie, że pełnomocnik będzie działał fachowo, zgodnie ze swoją najlepszą wiedzą oraz należytą starannością. Dopuszczalność stosowania surowszego rygoru w odniesieniu do pism procesowych obarczonych brakami formalnymi, wnoszonych przez pełnomocników procesowych, profesjonalistów, została potwierdzona w orzecznictwie Trybunału. TK uznał, że taka regulacja nie narusza praw podmiotowych prawa do sądu. Wskazano, również w orzecznictwie SN, że ta regulacja miała na celu przyspieszenie postępowania w przypadku, gdy strona ma profesjonalną pomoc. Wtedy pełnomocnik powinien samodzielnie wnieść opłatę i wiedzieć, w jakim terminie te działania powinny być podejmowane. Podobne sprawy były rozstrzygane przez Trybunał właśnie w takim duchu. Na każdym pełnomocniku profesjonalnym ciąży obowiązek samodzielnego obliczenia opłaty w wysokości stałej lub stosunkowej, obliczonej od wskazanej przez stronę wartości przedmiotu zaskarżenia. Jest to generalna zasada prawa cywilnego.

Natomiast co do kwestii naruszenia zasady równości, to trzeba wskazać, że w przypadku otrzymania wezwania, na podstawie art. 130 k.p.c. do opłacenia środka zaskar-

żenia, to fachowy pełnomocnik otrzymuje informację o konieczności uiszczenia należnej opłaty, która jest tożsama jakościowo z informacją zawartą w postanowieniu o oddaleniu wniosku o zwolnieniu od kosztów sądowych lub postanowieniu oddalającym zażalenie na takie postanowienie. W jednym i drugim przypadku strona reprezentowana przez pełnomocnika uzyskuje jasny sygnał, iż zaktualizował się obowiązek obliczenia i wniesienia należnej opłaty. W związku z tym nie mamy tutaj do czynienia z nierównością w traktowaniu stron.

Sejm stoi na stanowisku, że prawo skarżącego do sądu oraz prawo do zaskarżenia orzeczenia wydanego w pierwszej instancji nie zostało naruszone. Zakwestionowana regulacja nie wyłącza możliwości wniesienia środka zaskarżenia, ani nie wprowadza takich warunków formalnych jego wniesienia, które stanowiłyby nadmierne utrudnienie tej czynności, albo prowadziłyby do nierównego traktowania podmiotów znajdujących się w podobnej sytuacji faktycznej.

Z powyższych względów proponujemy, żeby uznać, że art. 112 ust. 3 ustawy o kosztach jest zgodny z art. 45 ust. 1, w związku z art. 32 i art. 78 konstytucji. Dziękuję.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Dziękuję bardzo. Popieram to stanowisko. Otwieram dyskusję. Czy są pytania? Nie ma. Przystępujemy do głosowania. Kto z państwa jest za przyjęciem zaproponowanego stanowiska? (11) Kto jest przeciw? (0) Kto się wstrzymał? (0)

Stanowisko zostało przyjęte.

Kolejna sprawa o sygn. K 11/18. Proszę BAS o przedstawienie stanowiska.

Ekspert z BAS Karol Dobrzeniecki:

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, sprawa o sygn. K 11/18. To postępowanie zostało wszczęte na skutek wniosku rzecznika praw obywatelskich. Przedmiot tego wniosku został ujęty dość obszernie. Chodzi o zbadanie konstytucyjności art. 63 ust. 2 i ust. 3 ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa w zakresie, w jakim wyłącza stosowanie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego dotyczących wznowienia postępowania, stwierdzenia nieważności i uchylenia lub zmiany decyzji do decyzji wydanych na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 26 października 1971 r. o uregulowaniu własności gospodarstw rolnych, o przejęciu przez Skarb Państwa nieruchomości, na których właściciele nie gospodarowali osobiście lub przy pomocy członków rodziny pozostających we wspólnocie od lat pięciu od dnia wejścia w życie ustawy, z powodu stałego zatrudnienia w innych zawodach niż praca w indywidualnym gospodarstwie rolnym albo w rolniczej spółdzielni produkcyjnej.

Chodzi o zbadanie, czy artykuł ten jest zgodny z art. 7, art. 32 ust. 1 oraz z zasadą sprawiedliwości społecznej wywodzoną z art. 2 konstytucji.

Zakwestionowane przepisy ustawy z 1991 roku odsyłają do ustawy z dnia 26 października 1971 roku o uregulowaniu własności gospodarstw rolnych. Ten akt, który wszedł w życie w 1971 roku, miał na celu systemowe uporządkowanie i uregulowanie stosunków własnościowych na polskiej wsi. Dotyczył zróżnicowanych stanów faktycznych. Wspólna cecha była taka, że pewna część gospodarstw nie była formalnie własnością rolników, byli oni samoistnymi posiadaczami. Ustawa przyznawała tę własność w związku z pewnym okresem trwania takiego samoistnego posiadania. Art. 1 ustawy uwłaszczeniowej stanowił, że nieruchomości wchodzące w skład gospodarstw rolnych i znajdujące się w dniu wejścia w życie ustawy w samoistnym posiadaniu rolników stają się z mocy prawa własnością tych rolników. Art. 2 ust. 1, czyli ten kwestionowany, stanowił, że nieruchomości, na których właściciele nie gospodarowali osobiście lub przy pomocy członków rodziny pozostających we wspólności domowej od lat pięciu do dnia wejścia w życie ustawy, z powodu stałego zatrudnienia w innych zawodach niż praca w indywidualnym gospodarstwie rolnym albo w rolniczej spółdzielni produkcyjnej, mogły być przekazane na własność dotychczasowych posiadaczy zależnych. To przekazanie następowało po przeprowadzeniu postępowania, które na gruncie ustawy uwłaszczeniowej prowadzone było przez organy administracyjne. W przypadku decyzji o przejęciu przez państwo nieruchomości, na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy uwłaszczeniowej,

to przejęcie na własność bez odszkodowania dotyczyło nadwyżki ponad obszar nieruchomości niepodlegający przejęciu przez państwo na podstawie reformy rolnej.

Tej regulacji RPO zarzuca – temu zakazowi wzruszania w trybie nadzwyczajnych decyzji o przejęciu przez państwo nieruchomości w postaci gospodarstw rolnych – naruszenie art. 7 konstytucji, czyli zasady praworządności. Podnosi, że wyłączenie możliwości wzruszenia decyzji administracyjnych o przejęciu przez państwo nieruchomości wchodzących w skład gospodarstw rolnych prowadzi do sytuacji, w której decyzje obarczone wadami kwalifikowanymi, takimi jak np. wydanie z rażącym naruszeniem prawa, pozostają w obrocie prawnym, kształtując sytuację prawną byłych właścicieli przejętych nieruchomości. Naruszenie to, zdaniem RPO, nie znajduje uzasadnienia w innych wartościach konstytucyjnych.

Należy podkreślić, że art. 63 ust. 2 i 3 były już wielokrotnie przedmiotem kontroli merytorycznej TK. Trybunał orzekł, że nie jest on niezgodny z art. 64 oraz art. 2 konstytucji w zakresie, w jakim normował kwestie zaskarżania w drodze nadzwyczajnych środków kontroli ostatecznych decyzji administracyjnych – aktów własności ziemi. Czyli sprawa podobna, ale nie identyczna, też inna płaszczyzna kontroli konstytucyjności, w związku z tym sprawa może być przez TK rozpatrywana.

W ocenie proponowanej przez BAS ten artykuł uznajemy za zgodny z art. 7, art. 32 ust. 1 oraz z zasadą sprawiedliwości społecznej wyrażoną w art. 2 konstytucji.

Dlaczego tak jest? Przede wszystkim, oceniając kwestie zgodności zakwestionowanych we wniosku przepisów z zasadą praworządności należy podkreślić, że zasada ta nie ma charakteru bezwzględnego i może podlegać ograniczeniom, szczególnie w zakresie nakazu eliminowania z obrotu aktów administracyjnych wydanych z naruszeniem tej zasady. Czyli nie jest tak, że zawsze TK uznaje, że zgodnie z zasadą praworządności, niezależnie jak długi czas upłynął od wydania decyzji, choćby ona była wadliwa, można taką decyzję wzruszać. Trzeba bowiem wziąć pod uwagę także inne wartości konstytucyjne, przede wszystkim stabilność skutków prawnych wynikających z decyzji. Fakt jest taki, że te gospodarstwa były przez lata dziedziczone, sprzedawane, że następował obrót nimi. W związku z tym nie można uznawać, że zasada praworządności daje nam możliwość nieograniczonego cofania się w czasie i kwestionowania pewnych wadliwych decyzji. Ponadto należy podkreślić, że przez okres około 40 lat upływający od momentu przejęcia nieruchomości przez Skarb Państwa, pomiędzy 1971 a 1982 rokiem, były one przedmiotem czynności prawnych, które wywołały określone skutki ekonomiczne i gospodarcze. Czyli moglibyśmy w ten sposób, uznając niekonstytucyjność, zakwestionować szereg spraw i ingerować w ustalony stan prawny i faktyczny.

Wysoka Komisjo, decyzje administracyjne o przejęciu własności nieruchomości przez państwo mogły być również podważane w drodze nadzwyczajnych środków zaskarżenia. Jeszcze po uchyleniu tej ustawy uwłaszczeniowej, mianowicie w okresie od 1982 do 1991 roku. Jeżeli ktoś był dotknięty tą decyzją, to mógł ją kwestionować przez prawie 10 lat. Osoby zainteresowane miały wystarczająco długi czas do skorzystania z przysługujących im środków wzruszenia decyzji administracyjnych. Przyjęcie zaskarżonego rozwiązania prawnego można uzasadnić dążeniem ustawodawcy – już w 1991 roku, czyli nie w okresie PRL, a już po zmianie ustroju – dążeniem ustawodawcy do zapewnienia stabilności prawa własności nieruchomości nabytych w drodze określonej ustawą uwłaszczeniową i pewności obrotu prawnego tymi nieruchomościami. Był to pewien dopuszczalny kompromis pomiędzy zasadą trwałości ostatecznych decyzji administracyjnych i zasadą praworządności.

Mając to wszystko na względzie, proponujemy uznanie, że art. 63 ustawy, we wskazanym we wniosku zakresie, jest zgodny z art. 7, art. 32 ust. 1 oraz z zasadą sprawiedliwości społecznej wyrażoną w art. 2 konstytucji. Dziękuję.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Dziękuję bardzo. Otwieram dyskusję. Czy w tym punkcie ktoś chciałby zabrać głos? Pan poseł Szarama.

Poseł Wojciech Szarama (PiS):

Nie mam uwag. Popieram opinię przedstawioną przez BAS.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Przystępujemy do głosowania. Kto z państwa jest za przyjęciem zaproponowanego stanowiska? (11) Kto jest przeciw? (0) Kto się wstrzymał? (1)

Stanowisko zostało przyjęte.

Kolejna sprawa, P 6/19. Proszę BAS o przedstawienie wniosku.

Ekspert z BAS Marzena Laskowska:

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, sprawa o sygn. P 6/19 wszczęta została pytaniem prawnym Sądu Rejonowego w Zielonej Górze. Przedmiotem kontroli sąd uczynił art. 52 ust. 2 ustawy o kosztach komorniczych w zakresie: „w jakim przewiduje wydanie postanowienia o pobraniu opłaty komorniczej od strony postępowania w postępowaniu egzekucyjnym wszczętym i niezakończonym przed jej wejściem w życie, bez uzależnienia rozstrzygnięcia w przedmiocie opłaty od daty, w której ziściło się zdarzenie warunkujące pobranie opłaty, względnie obciążenie nią wierzyciela lub dłużnika". Przepis ten, zdaniem sądu, jest niezgodny z art. 2 i art. 32 ust. 1 konstytucji.

Sporządzony przez BAS projekt stanowiska odnosi się w dwóch punktach do tych zarzutów. W projekcie sformułowany jest wniosek o uznanie, że kwestionowany przepis jest zgodny z zasadą prawa wynikającą z art. 2 konstytucji, natomiast jest niezgodny w zakresie, w jakim dotyczy umorzenia postępowania egzekucyjnego na wniosek wierzyciela, zgłoszony przed wejściem w życie tej ustawy, z art. 32 ust. 1 konstytucji.

Przechodząc do istoty problemu konstytucyjnego, należy wskazać, że uchwalona w lutym 2018 roku ustawa o kosztach komorniczych zmodyfikowała zasady finansowania postępowania egzekucyjnego. Między innymi wprowadziła odmienne reguły dotyczące opłat w sytuacji, gdy umorzenie postępowania egzekucyjnego następuje na wniosek wierzyciela.

Pytanie prawne zostało sformułowane na tle sprawy rozpatrywanej przez sąd, w której wierzyciel wystąpił z wnioskiem o umorzenie postępowania egzekucyjnego przed wejściem w życie ustawy o kosztach komorniczych. Natomiast postanowienie o umorzeniu tego postępowania komornik wydał już pod rządami owej ustawy o kosztach komorniczych, stosując jej przepisy, w tym przepis intertemporalny, jakim jest artykuł kwestionowany w niniejszej sprawie, czyli art. 52 ust. 2. Komornik zastosował nową stawkę, a także obciążył podmiot innymi niż przewidywał dotychczasowy stan prawny, kosztami postępowania egzekucyjnego. Zdaniem sądu wątpliwe konstytucyjnie jest to, aby obowiązywała regulacja różnicująca zasady finansowania umarzanych postępowań egzekucyjnych w zależności od tego, kiedy wydawane jest przez komornika postanowienie o umorzeniu. Te przepisy, czy też reżim intertemporalny, powinien jako kryterium relewantne uznawać ziszczenie się przesłanek umorzenia.

W tym zakresie zarzuty sądu w przygotowanym projekcie podzielamy. W przygotowanym projekcie stanowiska Sejmu wskazane jest bogate orzecznictwo TK, w którym, w do pewnego stopnia podobnych sytuacjach, tzn. gdy problem konstytucyjny sprowadzał się do potencjalnego naruszenia zasady równości – z uwagi na przyjęcie, jako istotnego momentu rozstrzygnięcia o czyichś sprawach czy wydania decyzji – przez organ władzy publicznej, działający niezależnie od podmiotu, którego sprawa dotyczyła, TK uznawał te przepisy za niekonstytucyjne. Innymi słowy, chodzi o zróżnicowanie sytuacji prawnej podmiotów, które złożyły wniosek o umorzenie postępowania w starym porządku prawny, a w zależności od obciążenia pracą danego komornika, on nie był w stanie rozpoznać tego wniosku jeszcze przed wejściem w życie nowych przepisów. Czyniąc to pod rządami nowej ustawy, czyli od 1 stycznia 2019 roku, musiał stosować nowe stawki i zwracać się o tę opłatę do wierzyciela, a nie, jak przewidywały dotychczasowe przepisy, do dłużnika.

Problem sądu nie wiąże się z retrospektywnym oddziaływaniem nowego stanu prawnego na sytuacje powstałe przed wejściem w życie nowego prawa, tylko na to, że przepis intertemporalny zróżnicował sytuację prawną wierzycieli występujących z wnioskiem o umorzenie postępowania, jeśli ten wniosek był złożony w starym stanie prawnym. Natomiast, gdy idzie o drugi z zarzutów sformułowanych w pytaniu prawnym, czyli kwestie naruszenia zasady określoności przepisów prawa, to wskazujemy, że ani rozważania

sądu, który jednoznacznie, na podstawie wykładni systemowej oraz językowej ustawy o kosztach komorniczych, interpretuje kwestionowany przepis (art. 52 ust. 2), ani brak orzecznictwa, nie ujawniają jakichś rozbieżności w praktyce stosowania tego przepisu. Wreszcie, odwołując się do jednolitych poglądów doktryny sformułowanych w piśmiennictwie, nie dostrzegamy zasadności zarzutu wskazującego na naruszenie zapisanej w konstytucji zasady pewności prawa z uwagi na brzmienie art. 52 ust.2. Dziękuję.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Dziękuję. Pan poseł Pięta, który prowadzi tę sprawę, zgadza się z tym stanowiskiem. Otwieram dyskusję. Czy ktoś chce zabrać głos? Nie słyszę. Przystępujemy do głosowania. Kto z państwa jest za przyjęciem zaproponowanego stanowiska? (9) Kto jest przeciw? (0) Kto się wstrzymał? (0)

Stanowisko zostało przyjęte.

Ostatnia sprawa, SK 30/18. Biuro Analiz Sejmowych, proszę bardzo.

Ekspert z BAS Karol Dobrzeniecki:

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, to postępowanie zostało wszczęte po wniesieniu skargi konstytucyjnej. Sprawa dotyczy skarżącego, który był spadkobiercą – bo zmarł, do czego jeszcze wrócę – przedwojennej właścicielki dóbr rycerskich, czyli majątku ziemskiego o powierzchni prawie 2600 ha. W 1946 roku ta nieruchomość ziemska została przeznaczona na cele reformy rolnej, zgodnie z art. 2 dekretu PKWN z 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej. Skarżący w 2001 r. wystąpił o wydanie decyzji stwierdzającej, że wskazane we wniosku działki gruntowe o powierzchni 0,58 i 2,1 ha, położone na terenie miasta, nie podlegały lub też podlegały pod działanie dekretu.

Nie będę opisywał całego toku postępowania, ponieważ sprawa wielokrotnie trafiała do organów administracyjnych, później była uchylana przez sądy. W pierwszej kolejności jego wniosek został uwzględniony, a później został uchylony. Ostatecznie Naczelny Sąd Administracyjny w 2017 r. oddalił skargę kasacyjną, uznając, że brak jest podstaw prawych do przyjęcia, że pojęcie nieruchomości ziemskiej, użyte w art. 2 ust. 1 dekretu, ma być definiowane z uwzględnieniem kryterium położenia nieruchomości w granicach administracyjnych miast albo poza nimi. Czyli, że przynależność do majątku ziemskiego i podleganie w związku z tym nieruchomości pod dekret o reformie rolnej jest niezależne od tego, gdzie fizycznie te działki się znajdowały.

Skarżący wniósł skargę konstytucyjną w 2017 roku – a właściwie jego pełnomocnik, ponieważ poinformował, że skarżący zmarł w listopadzie 2017 roku. Pozostaje kwestia o charakterze formalnym – czy w związku z tym postępowanie może się toczyć?

Zgodnie z orzecznictwem TK śmierć skarżącego nie jest podstawą umorzenia postępowania. Zdaniem Sejmu, takie argumenty przytaczane w orzecznictwie TK na rzecz tej tezy należy uznać za zasadne w obecnym stanie prawnym.

Ten, zaskarżony prawidłowo przepis powinien być, w naszej ocenie, zbadany przez TK pod kątem jego konstytucyjności, niezależnie od tego, co dzieje się następnie z podmiotem inicjującym postępowanie. Celem postępowania przed TK jest nie tylko ochrona naruszonych konstytucyjnych praw skarżącego, ale także ewentualne wyeliminowanie przepisów z systemu prawnego, co skutkuje wobec wszystkich uczestników obrotu prawnego, a nie tylko wobec skarżącego. Takie jest orzecznictwo i takie też proponujemy podejście.

Natomiast inną kwestią jest to, że Biuro uznaje, że sprawę należy umorzyć z innych powodów, dlatego że przywołany jako przedmiot kontroli konstytucyjności przepis utracił moc obowiązującą. To jest dekret o reformie rolnej. TK wydał bogate orzecznictwo na temat tego dekretu. TK stwierdził, że warunkiem kontroli konstytucyjności przepisów przedkonstytucyjnych jest to, żeby obowiązywanie przepisu przynajmniej częściowo nakładało się na czas, w którym obowiązywała konstytucja. Poza kognicją Trybunału pozostaje orzeczenie o konstytucyjności takich przepisów, które wywołując skutek jednorazowy wyczerpały swoją moc przed dniem wejścia w życie konstytucji z 1997 roku.

Dekret o reformie rolnej jest uznawany, a przynajmniej ten przepis, jako przepis, który jednorazowo doprowadził do nacjonalizacji i został wykorzystany, a dalej nie

wywierał skutków prawnych. Oczywiście w pewnym uproszczeniu przedstawiam Wysokiej Komisji rozumowanie Trybunału.

Pozostaje jeszcze kwestia tego, czy można byłoby kontrolować merytoryczną ocenę zgodności z konstytucją dekretu ze względu na ochronę konstytucyjnych praw i wolności skarżących. Takie racje przemawiają negatywnie w tym zakresie. Należy uwzględnić trwałość i bezpieczeństwo stosunków prawnych, konstytucyjne i ustawowe mechanizmy wykonywania jego orzeczeń i konstytucyjności aktów normatywnych.

TK stwierdził, że po upływie 60 lat od czasu przeprowadzenia reformy rolnej, gdy zmiany o charakterze społecznym i ekonomicznym stały się nieodwracalne, ani względy społeczne, ani prawne nie pozwalają na przywrócenie stanu poprzedniego, zaś instrumenty prawne, którymi dysponuje Trybunał dla wykonywania swoich kompetencji, nie pozwalają skonstruować rozwiązań, które pogodziłyby prawa osób, którym odjęto własność z legalnie nabytymi prawami beneficjentów reformy rolnej. Trybunał uznał, że obowiązujący w momencie wydawania postanowienia odpowiednik obecnego art. 59 ust. 3 nie może być stosowany w tym kontekście. Czyli nie może być kontroli, mimo że ustało obowiązywanie, ale pozostają naruszone prawa, które należałoby chronić.

Podsumowując, proponujemy, żeby w związku z tym, iż kwestionowany przez skarżącego przepis prawny przestał obowiązywać oraz że TK rozstrzygał już stanowiący przedmiot skargi problem prawny, niniejsze postępowanie umorzyć. Dziękuję.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Dziękuję bardzo. Otwieram dyskusję. Czy ktoś ma pytania? Nie słyszę. Przystępujemy do głosowania. Kto z państwa jest za przyjęciem zaproponowanego stanowiska? (9) Kto jest przeciw? (0) Kto się wstrzymał? (0)

Stanowisko zostało przyjęte.

Zamykam posiedzenie Komisji. Dziękuję.